

自治体予算分配の規範論的考察—財政再建団体の事例に着目して—  
(論文要旨)

2018 年 6 月

畑山 栄介

本論文は、財政赤字の解消のために財政運営に制約を受ける財政再建団体、とりわけ地方財政史上、最大規模の赤字を抱えることとなった夕張市の財政再建の事例研究を通じ、地方自治体の予算分配の原理を明らかにすることを目的とする。ただし、自治体は、自主財源のみで歳入と歳出を構築できるわけではなく、国からの財源保障によって予算分配のありようが大きく影響を受けることから、自治体の予算分配を基底的に支える国地方間財政移転制度の原理についても併せて明らかにするものである。予算分配の背景には、施策選択の際の価値判断が存在することから、分析に際しては、規範論的アプローチを採り、分配的正義論の文脈における分配原理を分析視角として活用している。

第1章では、自治体の予算分配を考察するための予備的考察として、自治体が実施する事務事業が国地方間の融合的関係下に位置付けられていること、そして、それがゆえに国からの財政移転が地方にとって大きな重要性を有していることを論じている。その後、自治体の予算分配の規範論的な分析アプローチとして、平等主義、優先主義、十分主義、運平等論、功績主義といった分配原理を提示し、それらの内容と特徴について、自治体の予算分配に即しつつ考察を行っている。

第2章では、自治体予算分配の基盤となる地方交付税制度と地方財政再建制度を取り上げて論じている。地方財源の確保や制度運用に関する歴史的経緯を振り返るとともに、欧米諸国、とりわけ米国と我が国の地方財政再建制度の比較も交え、我が国の国地方間の財政移転や地方財政規律の維持が、財政運営の失敗に対する自助努力を求めつつ、自治体の機能発揮を目的とした十分主義的分配原理を有していることを明らかにしている。

第3章では、これまでに発生した財政再建団体の概要をまとめている。また、交付税制度や地方財政再建制度の発足後、地方財源の総額確保を通じ、個別団体に対して赤字を強いることがなくなる一方、財政再建団体に対しては、そのことをもって個別に財政支援を行うものではないことを明らかにしている。その上で、そうした環境が定着している昭和50年代以降の財政再建団体について、財政再建計画における財政再建の取組を夕張市のそれと比較しつつ論じている。

第4章から第6章は、夕張市の事例研究として、財政破綻後から財政再生団体としての行財政運営に至るまでの過程追跡を行っている。第4章においては、夕張市の財政破綻から財政再建計画策定までの過程を分析し、巨額の赤字をできる限り速やかに解消するため、他団体との徹底した比較が行われ、義務的な事務事業以外は基本的に取りやめるといった抜本的な事務事業の見直しのほか、各種公共施設の休廃止や人件費の急激かつ大幅な削減が行われたことを詳述している。第5章では、財政再建団体としてどのような計画変更を行っていったかについて、実施しようとする各種事務事業の義務性、各種施設等の修繕における発生主義的性質、再建計画の進捗を支える職員体制等の組織や財政管理の面から、年度ごとに分析している。第6章では、旧再建法から新たな健全化法へと地方の財政再建

法制が改正されたことに伴い生じた夕張市の財政再生計画への移行について分析するとともに、財政再生計画下の財政運営や計画変更手法について、財政再建計画期からの変化を論じ、財政破綻後 10 年を経て行われた財政再生計画の抜本的見直しを取り上げ、計画に登場することとなった事務事業の変遷をとらえている。

第 7 章においては、夕張市の財政再建計画の変更から財政再生計画の抜本的見直しまでの過程追跡を踏まえ、自治体の予算分配の原理を明らかにしている。具体的には、財政緊縮期の第 1 フェーズでは、自治体は、法令等に基づく義務的事務の遂行と財政健全化を卓越主義的に自己の役割として規定せざるを得ず、義務的事務については法令の規律密度で許容される範囲内で極力合理化することが検討され、また、組織運営や財務管理も、緊縮・合理化された体制が構築されることとなる。住民向けサービスについては、選択や裁量の余地が狭い中で、紛争回避・判断回避の態度となり、住民からの合意調達が容易なものとして、平等主義的または優先主義的な予算分配を行うこととなる。一方、財政再建と地域活性化の両立を図る第 2 フェーズ—これはどの自治体にも当てはまる状況である—になると、地域活性化に資すると思われる様々な産業振興や地域文化の維持・継承など、自治体自らが価値を置く功績根拠に応じて予算分配を行う功績主義的予算分配の余地が広がっていくこととなる。さらに、こうして明らかになった予算分配の原理から、自治体の施策選択のありようについても分析している。すなわち、収支黒字化に迫られた財政再建団体といえども、シティ・リミッツ論の示すような福祉からの撤退と開発政策の重視という利益重視の法人経営的な行動とはならず、むしろ反対に、地域のために必要なこととして、他の自治体と遜色のないように福祉・教育を提供していこうとし、開発政策が優先されるものではないことを論じている。

終章では、それまでに得られた考察の結果をまとめ、自治体の予算分配を支える国地方間財政関係の運用における政策的含意を示している。まず、機能十分主義的財源保障制度が国地方間の融合的关系を支える基底的制度であることを指摘し、社会国家にあって、自治体が量的自治と質的自治を併せて総合的行政主体としての自治を担っていくことに適合的であることを論じている。そして、基底的制度として、信頼性を維持しつつ安定的な運用を図っていくためには、所与運を適切に織り込んだ運平等論的機能十分主義による財源保障が行われた上で、自治体が財政健全化努力を義務付けられるというレキシカル・オーダーが働くべきであることを示している。さらに、国の財源保障がそれまでコミットしていたものから縮小の方向へソフト化されていくという「財源保障のソフト化」が起こりうることを論じ、制度の趣旨上、国地方双方のための財源保障制度であるにもかかわらず、国の都合が優先され、地方が必要な機能を果たすのに十分ではない財源保障となりうることを指摘している。最後に、少子高齢化・人口減少時代において、あらためて地方の機能が果たされるというのはどういう状態かについて、存在しうる解釈を顕在化させ、選択肢として吟味する必要があることが出てきうること、地方側も、単にソフト化であることをもってそれを回避し退けるべきとすることが困難となることに言及し、国地方双方が当事者として「国地方協議の場」などを通じ、熟議のプロセスを経て連帯して国地方間財政関係制度を運用していくことの重要性を指摘している。